

# STANJE DISCIPLINE I SUPROTSTAVLJENA STAJALIŠTA U GLAVNIM GRANAMA POLITIČKE ZNANOSTI

**John E. Trent**

*Centre on Governance,  
University of Ottawa*

Prijevod

U ovom se članku\* izvješćuje o glavnim potpodručjima političke znanosti na osnovi pet referata podnesenih u Montrealu<sup>1</sup> i nekoliko izvješća. Ta su područja epistemologija i metodologija, politička teorija, politička sociologija, javno upravljanje (*governance*, op. prev.) i javne politike te međunarodni odnosi. Ti referati nisu bili namijenjeni za umnožavanje jer se radilo o nacrtima budućih članaka koji će biti

objavljeni u novoj IPSA-inoj *Enciklopediji političke znanosti*. Budući da je obrađeno gradivo vrlo složeno, zapravo ga je teško sažeto prikazati. Ono obuhvaća i neka temeljna područja koja su većini nas poznata. Stoga ću se u ovome dijelu ograničiti na sintetiziranje novih stajališta i dostignuća izloženih u tim referatima (općenito iz protekla dva desetljeća) i na njihova razmatranja aktualnih tema.

\* Članak je prvo poglavlje opsežnog rada pod naslovom "Developments in Political Science: Report on the IPSA Montreal Conference, May 2008", koji je profesor Trent priredio za XXI. kongres IPSA-e, održan u srpnju 2009. u Santiagu, Čile.

<sup>1</sup> U Montrealu je od 30. travnja do 2. svibnja 2008. godine održan Međunarodni skup IPSA-e na temu "Nova teorijska i regionalna stajališta u međunarodnoj političkoj znanosti". Prvi referat, o epistemološkim temeljima i metodologiji, podnio je Nathaniel Beck sa Sveučilišta u New Yorku. Takashi Inoguchi, sa Sveučilišta u Tokiu, podnio je drugi referat – o stanju političke teorije. Treći referat, o političkoj sociologiji i teoriji elita, podnio je John Higley sa Sveučilišta Texas u Austinu. Naredni referat, o javnom upravljanju i javnim politikama, podnio je Guy Peters sa Sveučilišta u Pittsburghu. Peti referat, o međunarodnim odnosima, podnio je Gunther Hellman sa Sveučilišta u Frankfurtu.

## 1. Epistemologija i metodologija (Nathaniel Beck)

Uvodno je istaknuto da je politička znanost višedimenzionalna i da kombinira objektne (strukturne), subjektne (opažajne) i normativne (prosudbene) elemente. Nužno je holističko stajalište. Epistemologija bi trebala uzeti u obzir sve navedene tipove i razine pristupa. Sa svojim predmetom istraživanja mi ujedno stupamo u interakciju, čime nastaju problemi za objektivno istraživanje. Premda nije jasno u kojem se stupnju epistemologija i metodologija preklapaju, jasno je da su izučavanje i primjena različitih metodologija, osobito kvantitativnih, posljednjih godina napravili velike skokove naprijed. To potvrđuju i studije o stanju političke znanosti u pojedinim zemljama u drugom poglavlju ovog izlaganja. Prema Nathanielu Becku, velik broj ljudi pokazuje zanimanje za metodologiju, a u zemljama kao što su Sjedinjene Američke Države i Njemačka unutarinstitucijsko obrazovanje iz metodologije postalo je uobičajeno. U Američkom politološkom društvu (*American Political Science Association* – APSA) Sekcija za metodologiju i nova Sekcija za kvalitativna i multimetodska istraživanja zauzimaju drugo i treće mjesto po veličini. Rast metodologije potvrđuje i biblioteka *Analytical Methods for Social Research* u izdanju Cambridge University Pressa te Oxfordov nedavni *Handbook*. Metodologija političke znanosti prošla je dug put od jednog obvezatnog kolegija iz statistike.<sup>1</sup>

Stupanj sofisticirane kvantitativne analize, kaže Beck, “izvanredan” je (str. 4). Zahvaljujući suvremenoj primjeni računala svatko je može razmjerno lako provoditi. Došlo je i do “strahovitog” napretka u interpretaciji primjenom

Bayesovih metoda i Rubinovih uzročnih modela. U ekonometriji je došlo do zanimljivih dostignuća u bavljenju složenim stohastičkim procesima. Novi višerazinski modeli omogućuju istraživačima da prijeđu granice pretpostavki o homogenosti u procjenama i modeliranjem heterogenosti i povezivanjem mikroanalize i makroanalize. Postoji i golemo zanimanje za rješavanje problema dizajna istraživanja vezanih uz strategije identifikacije, pomoćne varijable i uzročne veze u eksperimentima i kvazieksperimentima. Sve to podupiru dostignuća u normama i računalnim programima za prikupljanje, repliciranje i razmjenu skupova podataka s velikim brojem slučajeva. Najnoviji je korak bolja prihvaćenost kvalitativnih istraživanja, kao i potreba za primjenom više metoda. Čini se da postoji suglasnost da se svi mi bavimo “znanošću” istom logikom i pravilima dokazivanja. Ipak, teško je iznaći način integriranja kvalitativnoga i kvantitativnoga, iako Rihoux upozorava na to da Europljani rade na inovativnim dizajnima istraživanja kao što su eksperimenti, kombinirane metode i izvedene analize.

Prema Becku, ta dostignuća ipak uzrokuju određene probleme. Može biti da je ta sofisticirana analiza prilično pretekla disciplinu. On se pita ne ulažemo li previše truda u dvapostotna poboljšanja u mjerenjima. Ne bismo li više pozornosti trebali pridati tome otkuda će najvjerojatnije proisteći ta značajna dostignuća u metodologiji? Računala mogu djelovati kao mač s dvije oštrice ako istraživačima previše olakšaju primjenu metoda koje zapravo ne razumiju, te se upuste u pretpostavke prema kojima nemaju jasan stav. Isto tako, čini se da je premalo razumijevanja logike statističkog zaključivanja i testiranja nulte hipo-

teze. I kvantitativni bi istraživači trebali prestatu pretpostavljati homogenost svojih podataka. Da ponovimo, ako je naša ekonometrija postala sofisticiranija, nije li vrijeme “da se vratimo političkoj znanosti” (str. 7) postizanjem većeg sklada između teorije i mjera – primjerice, u pogledu na demokraciju? To vrijedi i za primjenu eksperimenata. Danas je glavni problem uzročnost. Možda se prevelik naglasak stavlja na maksimiranje unutarnje valjanosti naših modela nauštrb izvanjske valjanosti i poopćivosti na svijet politike. U raspravi o toj temi Amy R. Poteete (Sveučilište Concordia, Montreal) rekla je da komparativna istraživanja nailaze na teškoće u poticanju kooperativnije analize te da se još uvijek uglavnom objavljuju studije s malim brojem slučajeva koje imaju ograničen komparativni doseg. Napokon, Mauro Calise skrenuo je pozornost na sve one nove komunikacijske tehnologije koje od političke znanosti zahtijevaju da razmisli o tome kako se informiramo i kako drugima prenosimo informacije.

## **2. Politička teorija (Takashi Inoguchi)**

Takashi Inoguchi započeo je tako što nas je podsjetio da je, ako je politička teorija u pogledu na sebe podvojena (povijest političke misli/empirijska politička teorija), razlog tomu to što je njezino podrijetlo nesumnjivo u antičkoj filozofiji (Grčka, Indija, Arabija, Kina). To je najstarija disciplina u društvenim znanostima ili, kako ju je nazvao Herbert Spiro, “kraljica društvenih znanosti”. Da bi se rodila suvremena politička teorija, društvo je moralo proći kroz razdvajanje religije i politike te religije i znanosti, te zatim doći do slobode i demokracije. Morali smo ponajprije prihvatiti da Bog postoji za one koji u njega vjeruju, što

znači da je taj pojam plod mašte i da postoje drugi izvori istine. Danas možemo reći da izučavanje političke teorije obuhvaća i klasičnu političku filozofiju, empirijsku političku teoriju i sada formalnu političku teoriju (logički ili matematički izvedene iskaze).

Klasična je politička filozofija obuhvaćala predznanstvene, predempirijske iskaze o tome što bi trebala biti pravednost, kako bi se ona mogla postići i kako bi je trebalo poimati. Empirijska politička teorija – primjerice, u studijama sustava glasanja i izbornih sustava te u analizi povjerenja u institucije – traži potvrđivanje ili opovrgavanje činjenica koje se mogu opažati ili testirati u svakodnevnom životu, činjenica koje se mogu ugraditi u sudove kojima se mogu stvoriti skupovi poopćavanja višeg stupnja (teorije). Vodeći su primjeri formalne teorije ekonomska teorija demokracije Anthonyja Downsa (1957) i model izlaska, glasa i lojalnosti Alberta Hirschmana (1970) kojim se analizira reakcija ljudi na propadanje organizacija.

“Dvojba je političke teorije u tome što su problemi kojima se bavi uvijek kombinacija normativnoga i empirijskoga ili ‘trebanja’ i ‘bitka’” (str. 3). To se dodatno komplicira novijom sklonošću prema pretjeranoj specijalizaciji, a time i prema međusobnoj izolaciji normativnoga i empirijskoga, koja je, prema Inoguchiu, otišla predaleko. On tvrdi da su nužne određene korektivne mjere. Nastoje pokazati da se suvremena politička teorija temelji na povezanosti klasičnog i empirijskog pristupa te da se obogaćuje i jača “razgovorom” tih dvaju pristupa, a ne njihovom međusobnom izolacijom. Čak i formalna teorija ima empirijski prizvuk. Kao primjere te povezanosti on navodi Machiavellia kao preteču “realističke” međunarodne teorije. Klasični

su *Federalistički spisi*, sa svojim tvrdnjama koje daju prednost federalizmu pred unitarnom državom, imali sličnosti s Ročesterskom školom pozitivne političke teorije Williama Rikera (1972). Kantove tvrdnje o tome da su trgovina, republikanizam i međunarodne institucije temelj *Vječnoga mira* preformulirane su u empirijske teorije "liberalnog mira" i "demokratskog mira".

Inoguchi nudi dva primjera korisnosti razgovora između klasičnog i empirijskog pristupa, od kojih su jedan "ratničke demokracije", a drugi tipologija režima "od dna prema vrhu". Oba svoje sudove izvode iz klasičnih političkih teorija, među kojima su Aristotelova, Kantova, Machiavellieva i Montesquieuova. Kant je otkrio da republikanizam pridonosi miru time što su u njega uklopljene kočnice i ravnoteže, međunarodna trgovina time što povećava troškove nasilja, a multilateralni sporazumi time što povezuju i obvezuju. Te je ideje izrazio Michael Doyle (1997), a empirijski ih potvrdio Bruce Russett (1993). Teorijom demokratskog mira potom su se poslužili neokonzervativci poput Rogera Scrutona (2004) kako bi opravdali "humanitarne intervencije", tvrdeći da su demokracije ne samo međusobno miroljubive nego i opravdano ratoborne prema antidemokracijama. Max Boot (2003) i Robert Kagan (2007) tvrde da se primjena sile u smirivanju sukoba može legitimirati idealom demokracije i ljudskih prava. Smisao ratobornim demokracijama pokušali su dati i John Ferejohn i Frances Rosenbluth (2007) suprotstavljajući Kantovu teoriju kočnica i ravnoteža Machiavellievoj teoriji demokratske mobilizacije u republikama opskrbljenim vojnicima čija motivacija za borbeno djelovanje proizlazi iz politički inkluzivnog režima. No Alexis de Tocqueville

bio je vrlo zabrinut zbog opasnosti da demokracije legitimiraju zapovijedanje vojskom, kao što je u svojoj analizi američke pomno isplanirane odmazde nakon 11. rujna naveo Reiji Matsumoto.

Klasični teoretičari često tvrde da režimi određuju temelj politike. Aristotel je u svojoj *Nikomahovoj etici* utvrdio da u tri tipa režima – monarhiji, aristokraciji i politeji – prirodu režima određuje prevladavajuća etika. Slično tome, Montesquieu je u svojem *Duhu zakona* tvrdio da je pokretački duh republikanskog, monarhističkog i aristokratskog režima različita etika vrlina, straha i časti. Isto se može reći za Maxa Webera i Steina Rokkana. Čim se utvrdi tip režima, određuje se i prevladavajuća etika njegovih građana i obratno. Jean Blondel i Takashi Inoguchi (2006) stekli su dojam da je premalo toga rečeno o utjecaju koji "od dna prema vrhu" na oblikovanje režima imaju stavovi građana. Oni su pretpostavili da odnos građana prema državi obilježavaju osjećaji identiteta, povjerenja i zadovoljstva. Služeći se komparativnim podacima iz svojeg istraživanja 18 zemalja Azije i Europe (2000), uspjeli su popuniti prazninu koja je ostala izvan pozornosti klasičnih znanstvenika, te su istaknuli određen broj tipova socijalnih režima utemeljenih na političkoj kulturi građana koja prevladava na dnu. U kasnijim je studijama Inoguchi pokazao da je potpora građana vladi i vojsci ključna za objašnjenje smanjenog entuzijazma prema demokraciji u nekim azijskim zemljama – te stoga opravdava potrebu za "razgovorima" između klasične normativne i empirijske političke teorije.

U raspravama koje su uslijedile i u izjavama Laurencea Whiteheada (Nuffield College, Sveučilište Oxford), Andrewa Baumeister (Sveučilište Stirling) i

Jane Curry (Sveučilište Santa Clara) nabrojeno je nekoliko izazova koji utječu na političku teoriju. Nalazimo se u situaciji da pokušavamo sustići svijet koji se neprestano mijenja. Novi nas problemi i činjenice stalno prisiljavaju da otvaramo nove vidike. Primjeri su globalizacija, povećani društveni pluralizam, zahtjev za većom tolerancijom prema različitosti i koegzistencijom s raznolikošću, narodne revolucije i veći značaj civilnog društva. Čini se da se sve promijenilo te da politička teorija mora održati korak s time. Kako da u globaliziranom svijetu pomirimo jednakost i univerzalnost, identitet i nove partikularnosti? Kako da potaknemo žrtvovanje za opće dobro u izgradnji novih oblika solidarnosti? Teorija će se morati pozabaviti ponovnim otkrićem povijesti i religije. Još se jednom moramo zapitati što su to pojmovi univerzalnoga i regionalnoga. Možda su neke funkcije univerzalne čak i kada institucije to nisu. Čini se da postoji potražnja za jačom normativnom filozofijom. Ta će zagonetka razvijati široku teoriju u svijetu kulturnih i lokalnih razlika, a možda i u situacijama u kojima ne postoje zajedničke liberalne vrijednosti.

### **3. Politička sociologija: teorija elita (John Higley)**

Giovanni Sartori bio je taj koji se pobrinuo da svi shvatimo da se politička sociologija ne svodi samo na razmatranje društvenih temelja politike. Naprotiv, riječ je o međusobnom utjecaju i interakciji društva i politike. Oni imaju mnogo tradicionalnih elemenata, među kojima su elite i klase, država i društvo, demokracija i društveni pokreti, institucije i civilno društvo te kultura i pluralizam. Politiku pokreću upravo njezini društveni temelji zajedno s akterima. Elite zauzimaju središnje mjesto u poli-

tičkoj sociologiji jer se uspinju iz društva na položaje moći i zatim djeluju na društvo. John Higley u svojem izlaganju pod naslovom "Teorija elita u političkoj sociologiji" nudi ovu definiciju: "Elite su osobe koje, na temelju svojeg strateškog položaja u velikim ili inače važnim organizacijama i pokretima, mogu redovito i bitno utjecati na političke ishode" (str. 3). To su osobe koje su na vrhu piramide ili piramida političke, ekonomske ili društvene moći. Gaetano Mosca, jedan od utemeljitelja teorije elita, istaknuo je da sitne manjine dezorganiziraju i nadmudruju goleme većine, obično zbog određene materijalne, intelektualne, pa čak i moralne prednosti. Vilfredo Pareto postulirao je da su u stvarnim društvima elite oni koji su umješni u političkoj vlasti uz pomoć sile ili uvjeravanja i koji obično uživaju naslijeđeno bogatstvo i obiteljske veze. On je ponovno uveo Machiavellieve termine lavova i lisica kako bi opisao dva naizmjenična tipa vladajućih elita. Robert Michels precizirao je da će velike organizacije sigurno stvoriti "oligarhije" vođa i stručnjaka koji nadziru informacije i financiranje. Navedena su trojica autora zajedno postavila paradigmu neizbježnih i razmjerno autonomnih elita, koja je postala poznata kao "teza o beskorisnosti" (Femia, 2001) zbog toga što se smatra da elite ometaju težnje prema posve demokratskom društvu.

Higley zauzima novi stav prema opsežnom skupu istraživanja elita koji, među ostalim, pokazuje da elite proizlaze iz činjenice da je u velikim kolektivima zajednički interes prilično neznatan i da ga moraju nadopunjavati autoritativne odluke. Rijetko dolazi do nekakva čvrstog konsenzusa o ispravnosti odluka, tako da postoji potreba za odlukama strateški raspoređenih osoba čija je kon-

centracija moći obično popraćena nerazmjernim povlasticama i protekcijama. Međutim konfiguracije elita variraju ovisno o političkim i društvenim okolnostima. Primjerice, tri opća tipa elita povezana su s posve različitim tipovima socijetalne stabilnosti i razvoja. Razmjerno malo stabilnih zemalja ima *ujedinjene elite* koje su, u slabije razvijenom stanju u svojoj povijesti s ne toliko raznolikim interesima, te stoga i s više autonomije u odnosu na masovne pritiske, sklopile određeni *sporazum elita* kojim je uspostavljeno međusobno povjerenje utemeljeno na usuglašenim normama ograničene političke konkurencije i podjele vlasti (npr. engleska "slavna revolucija" 1688-1689). Te *konsenzualno ujedinjene elite* osiguravaju stabilnost pravilima, koja nisu nužno kodificirana, nego se prešutno i općenito prihvaćaju, kako bi uklonile prijetnju ozbiljne opasnosti koju bi predstavljale borbe elita i kako bi svakoj omogućile odgovarajući pristup odlučivanju. Drugi tip stabilnosti osiguravaju *ideološki ujedinjene elite*, koje mogu stvoriti neku vrstu stabilnosti na temelju izražavanja neke ideologije s nekom skupinom najviših vođa koji imaju aparat moći koji usklađuje izjave za javnost, definira ortodoksiju i sprečava izražavanje drugačijih interesa. U većini su zemalja uobičajenije *razjedinjene elite*, koje obilježava personalizirana moć, potpora organiziranih snaga prisile, neobuzdana borba međusobno nepovjerljivih elita koje brane svoje interese te iz toga proizašlo upravljanje koje oscilira između "diktatorskog" i "demokratskog" pola. Danas njihov stupanj razvijenosti dodatno otežava njihovu jedinstvenost zbog javnih pritisaka raspršenih i ukorijenjenih interesa. Ipak, može doći do *konvergencije elita* ako neke elite stvore široku političku koaliciju, priznaju valja-

nost izborā, obećaju da će prihvatiti njihove rezultate te ako upravljaju tako da poštuju etabrirane institucije. Disident-ski i neprijateljski nastrojeni tabori elita naposljetku uviđaju da nemaju nikakve istinske alternative nego da ublaže svoj stav kako bi se mogli učinkovito natjecati na izborima (Japan, Francuska, Zapadna Njemačka itd.).

Teoretičari elita vjeruju da povijesne činjenice pokazuju da "smislene demokratske institucije i običaji ovise o tipu elite koju ima društvo. Nijedan tip elite nije kompatibilan s idealom potpune demokracije" (str. 8). Samo su konsenzualno ujedinjene elite umjereno kompatibilne s ograničenim oblikom demokracije u stabilnim zapadnim sustavima. Elite su sklone iskrivljavanju, djelomičnom potiskivanju, zbunjivanju ili "benignom zanemarivanju" potencijalno eksplozivnih demokratskih problema kako bi ublažile političke napetosti. Dakle teorija elita uči da se zreo i iskusan zagovornik demokracije uvijek mora pripremiti za politički poredak koji je daleko ispod ideala kako bi se izbjeglo dogmatsko izražavanje interesa koje bi moglo dovesti do katastrofalnog unutarnjeg sukoba. Drugim riječima, demokratski elitizam Josepha Schumpetera i dalje se u teoriji i stvarnosti odlikuje sve većom prevlašću profesionalnih političara i personaliziranog predsjednikovanja. Sve se to događa u "demokraciji s vođama i snažnim plebiscitarnim zamahom", u kojoj su "lavo-vi" zamijenili "lisice".

Kako dakle elite postupaju s neelitnim stanovništvom i kako se povezuju s njim? Konkretiziranje uvjeta tako dinamičnog odnosa preteško je. Moguće je skrenuti pozornost na neke važne promjene. Nivelacijske se revolucije čine mogućima samo u ranim fazama razvoja, no čak su i tada izvanredno rijetke.

“Obično je u industrijskim društvima velik broj i politički utjecaj nemanualnih birokratskih i uslužnih radnika, pomnožen brojem podvojenih obrtnika i bivših seljaka, dovoljan da spriječi snažnu egalitarnu mobilizaciju manualnih radnika čiji broj opada... a sveprisutnost nemanualnih birokratskih i uslužnih radnika u postindustrijskim društvima praktički isključuje dramatične nivelacijske i protunivelacijske političke promjene do kakvih je dolazilo u ranijim razdobljima” (str. 12). Današnja informacijska i komunikacijska tehnologija uvelike ubrzava preustroj radne snage. S vremenom te promjene zamagljuju granice klasa i oslabljuju uobičajeno stranačko svrstavanje, čime smanjuju pribjegavanje elita ideologijama. Elite su usvojile eklatantniji upravljački stil. No u novije vrijeme sklad među neelitama i samozadovoljstvo elita slabe te dolazi do porasta otuđenja i nezadovoljstva. Čak i ako se pojedine osobe češće i rutinski uspinju na elitne položaje iz neelitnih korijena i ako među tim dvjema skupinama možda ima više empatije, moguće je da ipak postaje sve teže umiriti neelitne skupine. Manje je i društvene kontrole koja se odnosi na radno mjesto i tradicionalne sustave vjerovanja. Može doći do razdvajanja i sve većeg sukobljavanja između besposlenih i marljivih. Međutim ništa od navedenoga nije posve definitivno.

Higley smatra da nastojanja da se stvori neka opća teorija elita dosada nisu bila previše uspješna. “Uzročno povezivanje elita s glavnim pravilnostima u politici ostaje izvan domašaja; nema nikakve prihvaćene tipologije elita, kao ni prihvaćenog popisa uvjeta i načina na koji jedan tip elite zamjenjuje drugi; političke interakcije između elita i neelitnog stanovništva tek se postu-

pno spoznaju” (str. 1). Pretenzije prema predviđanju su skromne. Ne možemo utvrditi pravilnosti u ponašanju i konfiguraciji elita tijekom pojedinih razdoblja razvoja, te stoga moramo dopustiti znatan prostor za slučajne političke pojave i nepredvidljive političke odluke. Higley zaključuje da su elite, iako teorija elita mnogima nije po ukusu, ipak središnji akteri u politici.

Raspravu o političkoj sociologiji koja je uslijedila nakon Higleyeva uvoda sažeto je prikazao Jorge Heine. To područje, kao i sama sociologija, u mnogim zemljama propada, djelomice zato što se više ne usmjerava na velika pitanja društva (Lipsetovo poznato pitanje “zašto u Sjedinjenim Državama ne bi bilo socijalizma?”), a dijelom zato što je postalo “agregat ideala” – feminizma, skupina za identitet – čime je izgubilo iz vida širu makrosocijalnu sliku. U raspravi je potvrđeno da se teorija elita opire odlučnom objašnjenju, iako se prikuplja dojmpljiva količina podataka, čime se polažu temelji za ambiciozniju višerazinsku analizu. Samo su u Njemačkoj u prošlih četrdeset godina provedena četiri velika istraživanja koja su ponudila vrlo rafiniranu analizu, uključujući i ponašanje pojedinaca u institucijama. No u našem znanju još uvijek postoje velike praznine i sposobnosti za interpretaciju. Kako se pojedinci okupljaju u elite i postaju kolektivni akteri? Kakav utjecaj ima globalizacija? Svjedočimo li doista stvaranju globalne “superelite”? Možemo li napraviti razliku između određenih političkih elita koje zapravo samo djeluju kao “fronte” za nositelje moći “istinske vladajuće klase”? Očito je teško dobiti odgovore koji bi se temeljili na empirijskim podacima. A što možemo reći o medijima? Je li C. Wright Mills bio u pravu kad je rekao da su oni dio vladajuće kla-

se? Vrijedi li to i za blogosferu ili je zbog toga naša demokracija samo postala zbrkanijom i nepredvidljivijom? Rad političke sociologije stvoren je za to.

#### 4. Javno upravljanje i javne politike (Guy Peters)

U svojem izvješću o skupu na temu upravljanja i javnih politika Hal Colebatch vrlo jezgrovito sumira bit uvodnog izlaganja Guya Petersa pod naslovom "Javne politike, uprava i javno upravljanje: izazov pojmovnim alatima političke znanosti": "Argument koji je iznio Guy Peters jest da se fokus političke znanosti kreće od usredotočenosti na odluke vlade ('kreiranje politika') i njihovu provedbu ('javna uprava') do 'javnog upravljanja' (*governance*, op. prev.) – šireg procesa kolektivnog vodstva nad ekonomijom i društvom koji će obuhvatiti i druge 'društvene aktere – i tržišne i socijalne', kao i 'formalne institucije javnog sektora'. Nastavio je tako što je zagovarao postojanje (ili potrebu za postojanjem) 'meta-upravljanja', to jest afirmacije 'političkih vođa' središnjeg vodstva u odnosu na naizgled decentraliziranu političku zajednicu" (str. 1). Zapravo se izlaganje Guya Petersa sastoji od dva dijela: prvi je zahtjev za pojmom "javnog upravljanja", a drugi je sažetak razvoja događaja na području javnih politika i javne uprave. Razmotrimo najprije pitanje "upravljanja".

##### 4.1. Javno upravljanje

Temeljna je ideja javnog upravljanja da postoji potreba za nekim oblikom kolektivnog odlučivanja kako bi se upravljalo društvom u cjelini u pogledu na cijeli niz vrijednosti i od strane cijelog niza aktera. "Tom se definicijom ne privilegiraju nikakvi konkretni akteri ili konkretne institucije, nego se, umje-

sto toga, priznaje funkcionalna potreba za pružanjem vodstva, a zatim se pokušava shvatiti kako se provodi taj proces" (str. 3). Glavna je razlika između *vladavine* (*government*) i *javnog upravljanja* (*governance*) stupanj u kojem nevladini akteri – interesne skupine, korporacije – sudjeluju u tom procesu.

Od pokretanja časopisa *Governance* 1987. godine i objavljivanja knjiga kao što su Pierre i Peters 2001, Sorenson i Torfing 2007, Tilhonsen 2003 i Rhodes 1997 sve se više govori o tome da je javni sektor birokratičan, nezgrapan i nesposoban da se nosi s društvom koje se brzo mijenja. Ne samo da je vlast slaba u smislu učinkovitosti nego je slaba i u smislu demokracije, čemu kao primjer služi njezin neuspjeh da spozna interese građana. Možda bi osiguravanje drugih mogućnosti potaknulo participaciju, no čini se da čak i koalicijske vlade dodatno kompliciraju demokratsku kontrolu. "Mrežno upravljanje", samoorganizirane mreže društvenih aktera, tvrdi se, prikladnije je za hvatanje ukoštac sa složenosti i promjenama negoli hijerarhijski mehanizmi. Ideja "dobrog upravljanja" nastoji svladati korupciju i odgovornost kako bi se poboljšala kvaliteta vlasti i njezina sposobnost da unaprijedi život građana. Pojam javnog upravljanja podjednako se dobro može primijeniti na svim razinama, uključujući i međunarodnu i gradsku, te, štoviše, za izučavanje složenosti višerazinskog upravljanja. Time se upućuje i na stupanj u kojem suvremenu državu dezintegriraju različite agencije, kvaziautonomne nevladine organizacije i javno-privatna partnerstva, što dovodi do smanjenja njezine sposobnosti kontrole i vodstva. Otud novija nastojanja da se razmišlja o "meta-upravljanju" kao sredstvu obnavljanja određenog usmjerenja iz središta, ali ne povratkom na



“zapovijedanje i kontrolu”, nego vodstvom putem “okvira i smjernica”.

Jasno je da je ideja javnog upravljanja, ideja da sposobnost javnog sektora da jasno usmjerava društvo ovisi o njegovoj sposobnosti za uspješnu interakciju s društvenim akterima i globalnim okruženjem, postala dio prevladavajućeg diskursa o upravljanju u zapadnim liberalnim demokracijama. No rasprava se na skupu usredotočila na prikladnost “javnog upravljanja” kao analitičkog konstrukta. Kako je to sažeto prikazao Hal Colebatch, kritika se izrazila četiri pitanjima: a) upravljanje ima mnogo značenja i moglo bi postati “praznom oznakom”; pritom se može dodati da se u međunarodnim odnosima vrlo malo pozornosti pridavalo upotrebi tog pojma kao “upravljanja bez upravljanja”, osobito u specifičnim tematskim režimima kao što je trgovina; b) kakav se teorijski argument iznosi o pojmu ili s pojmom javnog upravljanja?; je li on samo izveden iz različitih opisa?; ako se tvrdi da je do javnog upravljanja došlo zato što država nije dovoljno sposobna da se nosi s povećanom složenošću i brzim promjenama, kako se onda može ponovno nametnuti državna kontrola (kako se tvrdilo) “meta-upravljanjem u sjeni hijerarhije”?; c) praktičari mogu steći dojam kako predodžba da upravljanje mora biti postignuto uključivanjem nevladinih tijela oduvijek vrijedi, što se prepoznalo i različitim metaforama poput korporativizma i mreža javnih politika, pa je jedino što sada zapravo radimo to da izražavamo dugo poznatu životnu činjenicu; d) čini se da je geografski domet rasprave o pojmu javnog upravljanja ograničen na zapadne liberalne demokracije; napokon, premda se priznaje da nas javno upravljanje dovodi do spoznaje da se mora organizirati šire područje, mož-

da nije potrebna nova oznaka, nego bolji način teorijskog razmatranja procesa upravljanja koje bi se pitalo kako se isprepleću različiti elementi i kako ćemo opravdati uključivanje ili isključivanje pojedinih elemenata.

#### 4.2. Javne politike

Javne politike smatraju se prilično konzekventnim procesom, počevši od sastavljanja dnevnog reda u politici preko dizajna programa, legitimacije i izrade proračuna do provedbe i evaluacije. Njima se nastoje shvatiti uključeni akteri i veze između pojedinih navedenih faza. Iako je rana analiza sastavljanja dnevnog reda bila uvelike svrhovita, novije studije naglašavaju gotovo slučajne elemente tog procesa, uz potrebu otvaranja “prozora za javne politike” prije nego što se neko pitanje uopće može staviti na javni dnevni red. Nasuprot racionalnim pretpostavkama, javne se politike smatraju plodom “sretnog stjecaja prilika” (str. 11). Međutim čini se da postoje neke pravilnosti u stavljanju pojedinih tema na aktivni dnevni red i skidanju s njega, uz prilično iznenadne promjene njihove vidljivosti i istaknutosti. Pressman i Wildavsky (1974) smatrali su provedbu politika teškim procesom i utvrdili određen broj “točaka zapreka” koje je trebalo prijeći u čvrsto analitičkom modelu. Kasnije se upozorilo da bi tom procesu mogla pridonijeti “obrnuta kartografija” ako su za oblikovanje politika od središnje važnosti momenti njihove provedbe. Složenost je potaknula pokušaje provedbe kvantitativnih studija. Wildavsky (1964) imao je bitnu ulogu i u pojavi analize izrade javnih proračuna. On je naglašavao njezine političke aspekte, njezinu repetitivnost i predvidljivost te uključenost mnoštva organizacija, što dovodi do inkrementalnih rezultata. In-

krementalni su model ojačali Lindblom (1965) model odlučivanja i poticajni rad Herberta Simona (1947) u kojem je naglašena "ograničena racionalnost" odlučivanja i vjerojatnost prilagođavanja nizom manjih odluka. Umjesto maksimiranja cilj je bio "zadovoljavanje minimalnih uvjeta". Ironično je da se zanimanje za studije izrade proračuna održava samo među znanstvenicima koji zagovajaju pristup racionalnog izbora.

Guy Peters prilično je kritičan prema studijama javnih politika i ima osjećaj da je došlo do općeg pada važnosti tog područja. On otkriva da su analitičari javnih politika bolji u opisivanju procesa nego u objašnjavanju njegovih rezultata. Premda su se neki elementi unutar općeg modela oslanjali na "policy-poduzetnike" i "zagovaračke koalicije", on je općenito bio lišen živahnosti, sukoba i suprotstavljanja ideja kojima bi se trebale objasniti promjene.

Lowi (1972) predložio je da se logika tog modela procesa obrne, tvrdeći da javne politike mogu stvoriti politiku, a ne obratno. Upozorio je na to da se određeni temeljni tipovi javnih politika obično povezuju s određenim tipovima političkog djelovanja. Time je započeo novi trend u razmišljanju o analitičkim kategorijama. Primjerice, govori se da ima više sličnosti među javnim politikama na istom području u različitim zemljama nego među različitim područjima javnih politika u istoj zemlji. Globalizacija je pojačala homogenizaciju javnih politika preko državnih granica. Javne su politike ujedno i optika za komparaciju i karakterizaciju različitih političkih sustava – barem među industrijaliziranim demokracijama, u kojima su provedena gotovo sva istraživanja. Pretpostavlja se i to da na vjerojatan uspjeh nekog programa može utje-

cati upravo odabir instrumenata javnih politika (subvencije, regulacija, simboli i vaučeri). Slično tome otkrilo se da zakonodavstvo mogu unaprijediti "mekši" instrumenti i stvaranje koalicija, a ne "zapovijedanje i kontrola". No zakonodavstvo se može smatrati i dijelom procesa javnih politika umjesto njegovim polazištem. Drugi je problem dizajna to što se funkcionalnim birokratskim kategorijama kojima se tradicionalno služimo za javne politike možda ne mogu registrirati složenosti problemâ javnih politika u različitim odjelima. U novije se vrijeme iznosi mišljenje da način na koji se donose odluke možda određuje diskurs koji okružuje javne politike, što dovodi do pojave različitih diskursnih i deliberativnih modela. Napokon, komparativne su studije otkrile da pritisci na državu blagostanja ne potječu samo iz neoliberalne ekonomije, nego i iz stjecanja stvarnih ekonomskih, demografskih i društvenih promjena. Popis *policy*-varijabli obuhvaća tipologije, područja javnih politika, komparaciju, instrumente javnih politika, zakonodavstvo, teme, diskurs i društvene čimbenike – taj popis postaje sve dulji, a naše razumijevanje sve složenije.

#### 4.3. Javna uprava

U svojem izlaganju Guy Peters vodi nas kroz razvoj različitih tema i potpodručja javne uprave, među kojima su birokracija, novo javno upravljanje, osoblje, reprezentativnost, politizacija, nagrade, politički odnosi i odgovornost, da bi nam pokazao kako vlade provode svoje programe. Najvažnija je promjena bila zamjenjivanje Weberove birokracije novim javnim menadžmentom (*New Public Management* – *NPM*). Tradicionalna se birokracija temeljila na racionalno-legalnom idealnom tipu Maxa

Webera (1946), u kojem se javna služba temelji na načelima zasluga, specijaliziranog stručnog znanja, odsutnosti politizacije, hijerarhiji i disciplini. U novije se vrijeme poziva na "neoveberovsku državu" radi povratka nekim od navedenih vrijednosti, uz zadržavanje veće učinkovitosti reformi novoga javnog menadžmenta kako bi se ponovno uspostavila odgovornost u pružanju javnih usluga (Pollitt i Bouckaert, 2004). No od osamdesetih godina 20. stoljeća reformisti iz područja novog javnog menadžmenta stalno kritiziraju javnu službu zbog njezine krutosti, hijerarhije, formalnog autoriteta i pretjerane specijalizacije, čime se, kako tvrde, objašnjava neučinkovitost centraliziranih birokracija (Hood, 1991). Kao alternativu novi je javni menadžment predložio primjenu tehnika upravljanja "tržišnog tipa" (tj. privatnog sektora) i stavljanje naglaska na ulogu menadžera ("neka menadžeri upravljaju") – čak i do točke njihova prisiljavanja da se poboljšaju pomoću mjera "upravljanja uspješnošću". Tvrdi se da je novi javni menadžment i spas i prokletstvo javnog sektora zato što zanemaruje potrebe za javnom odgovornošću i pokušava privatizirati ono što su u biti javne usluge. Peters tvrdi da možda postaje sve važnije razumjeti središnju ulogu javne birokracije, jer mnoge političke institucije gube dio svoje sposobnosti za javno upravljanje, te javni službenici postaju važniji ne samo radi savjetovanja u kreiranju javnih politika nego i radi uspostavljanja veza s različitim publikama kako bi se te politike provele. To je jedan od paradoksalnih rezultata novoga javnog menadžmenta koji je trebao navesti vladu da bude više tržišno orijentirana, ali je istodobno potkopao autoritet političara.

Većina se drugih tema na ovaj ili onaj način bavi političkim pitanjima koja se tiču upravljanja ljudskim resursima. Cilj da javna služba bude zrcalo društva sastojao se od toga da ona bude reprezentativna, da stvara pozitivniji imidž i rezultate, da ispravlja neke nejednakosti i služi kao uzoran poslodavac društvu koje se razvija. Javni sektor u razvijenim zemljama doista prilično dobro predstavlja društvo, premda još uvijek ne na višim razinama. Normativni stavovi izražavaju privrženost društvenoj pravednosti, no možda nisu poboljšali položaj velikog broja uskraćenih članova društva. U načelu bi se zapošljavanje u javnoj službi trebalo temeljiti na zaslugama, no vidimo da, s obzirom na to da je novi javni menadžment izvukao neke programe iz okvira izravne ministarske kontrole, političari sve više žele kontrolu nad svojim preostalim javnim službenicima kako bi oni promicali njihove ciljeve. U zemljama u razvoju to je važno sredstvo izgradnje baze i lojalnosti političke vlasti. U svim je zemljama određen broj položaja u javnoj službi još uvijek rezerviran za političko zapošljavanje ("novu metlu"). Premda je novi javni menadžment povećao nagrade, osobito na vrhu, kako bi bile konkurentne s privatnim sektorom, politike variraju od strogog pridržavanja pravilnika u nekim zemljama do širokog raspona nenovčanih povlastica u drugim zemljama, gdje su neformalne nagrade važne za legitimnost sustava te za zapošljavanje. One su gotovo neizbježno izložene javnom nadzoru, čime se povećava ciničnost građana prema vladi. Isto tako na vrhu je pitanje odnosa među višim javnim službenicima i njihovim "političkim gospodarima" navelo Aberbacha, Putnama i Rockmana (1981) da taj odnos preciznije poimaju i izmjere. Premda među

različitim zemljama postoje razlike, otkriveno je da se u većini zemalja zapravo pojavljuju iste uloge. Iako je većina studija razmatrala stavove na obje strane te podjele kako bi vidjela u kojem stupnju dovode do suradnje i učinkovitog kreiranja politika, taj je odnos moguće poimati i sa strukturnog stajališta te kao implicitno pregovaranje između dvaju skupova aktera, pri čemu se stručnost zamjenjuje za zajamčene položaje.

Pitanje odgovornosti postalo je presudno i u unutarnjoj i u međunarodnoj politici. Tradicionalno su birokrati preko svojeg ministra bili odgovorni zakonodavnom tijelu i javnosti. Sada se čini da zakonodavna tijela imaju veću ulogu, što je možda reakcija na njihov gubitak moći u odnosu na izvršnu vlast. Za nametanje odgovornosti sve se više koriste i sudovi, osobito ondje gdje postoje povelje o pravima. Na međunarodnoj razini transparentnost i odgovornost nameću se unutar i posredstvom međunarodnih organizacija kao što je Svjetska banka. Napokon, "izlazna legitimacija", prepoznata sposobnost za pružanje usluga, postaje važnija u odgovoru na pad demokratske participacije.

Guy Peters smatra da individualistički zaokret u političkoj znanosti, koji se odražava i u biheviorističkom pristupu i u pristupu racionalnog izbora, skreće pozornost s izlazne strane političkog sustava te da je sklon zanemarivanju institucija i procesa. Ako možemo reći da je svrha političke znanosti pronalaženje načina objašnjenja zašto se donose određene političke odluke, zašto su one učinkovite i koje posljedice imaju za građane, zaokret u političkoj znanosti u smjeru javnog upravljanja vratio je tu disciplinu nekim njezinim korijenima u razmišljanju o sposobnosti javnog sektora da jasno usmjerava društvo. Premda se

ta dva aspekta discipline – javne politike i ponašanje pojedinaca – zapravo više nadopunjavaju nego što konkuriraju jedan drugome, skloni su tome da jedan drugoga zanemaruju (specijalizacija?) ili da iziskuju prvenstvo jednog ili drugog. To osobito vrijedi ako se javno upravljanje shvaća kao puni krug koji obuhvaća i povratne informacije. Što je više vlada dezintegrirana, što više uključuje kontakte s građanima te ugovore i partnerstva, tim više birokracija mora pružati kontinuirane veze, mogućnosti pregovaranja i prilagodbe s različitim mrežama društvenih aktera.

## 5. Međunarodni odnosi (Gunther Hellmann)

U svojem referatu podnesenom na montrealском skupu Gunther Hellmann objašnjava da će predstaviti svoje pripreme za članak o međunarodnim odnosima koji će biti objavljen u IPSA-inoj *Enciklopediji političke znanosti*. On pretražuje to područje kako bi "našao konkretne mjere i prikupio relevantne podatke o tome što sama međunarodna zajednica znanstvenika koji se bave međunarodnim odnosima misli da je (Diderotovim riječima) 'znanje vrijedno širenja diljem zemaljske kugle'" (str. 3). Hellmann želi izraditi skicu o tome gdje se to područje trenutačno nalazi i u kojem se smjeru možda kreće. Konkretno, nada se da će moći pokazati da "premda je 'znanje' koje je zajednica znanstvenika koji se bave međunarodnim odnosima u prošlosti smatrala vrijednim 'širenja diljem zemaljske kugle' uglavnom bilo rezultat 'jedne čudne kombinacije američkog izolacionizma i hegemonije' (Waeber, 1998, 689), u prošlom je desetljeću barem došlo do početaka kraja američke prevlasti u međunarodnim odnosima" (str. 3). No ovdje se bavimo či-

njenicama sociologije znanosti koje se, kako tvrdi Waever, temelje na prevlasti nacionalnih struktura disciplina zaokupljenih vlastitim istraživačkim programima koji su odraz nacionalnih okolnosti i sklonih razmjeni teorije u granicama Zapada.

Kako je pokazao Siegelman (2006), izolacionizam američkih međunarodnih odnosa i dalje se održava. Glavni ciljevi tri četvrtine članaka objavljenih u časopisu *American Political Science Review* između 1997. i 2006. godine ubrajaju se u kategorije: predstavljanja empirijskih rezultata (53,7%), predstavljanja empirijskih rezultata i formalizacije (0,8%), formalizacije (18,0%) i razmatranja metodoloških problema (3,9%), dok preškripcije za javne politike (0,0%) praktički uopće nisu postojale (str. 3). Osim toga formalno je modeliranje više prodrlo u međunarodnu politiku nego u bilo koje drugo potpodručje (45%) (str. 8). Međutim Hellmann vjeruje da ima dovoljno pokazatelja koji opravdavaju “predosjećaj” da se “ostali dio svijeta (kao i sve veći broj znanstvenika koji se bave međunarodnim odnosima u samim Sjedinjenim Američkim Državama) udaljava od te manifestacije američkih međunarodnih odnosa” (str. 4).

On vjeruje da će ažurirano istraživanje o autorima prema njihovu geografskom prebivalištu pokazati da Amerikanci objavljuju radove u inozemstvu, što će biti otklon od američke “hegemonije”. Već se sada sve više poštuju neamerički časopisi, primjerice *European Journal of International Relations*, koji je pokrenut tek 1995. godine i koji sada zauzima sedmo mjesto u smislu utjecajnosti prema ISI-evu Indeksu citiranosti u društvenim znanostima. Pokrenut je i časopis *Journal of International Relations and Development* (stručni časopis Društva

za međunarodne studije Srednje i Istočne Europe [*Central and East Europe International Studies Association*]). Još je jedan pokazatelj izazova američkoj hegemoniji osnivanje WISC-a – *World International Studies Committee* (Svjetskog odbora za međunarodne studije), udruženja 21 regionalnog ili nacionalnog društva za međunarodne studije (uz mnogo pomoći američke ISA-e).

Je li ubrzavanje deamerikanizacije isto što i slabljenje zapadnih međunarodnih odnosa? Hellmann smatra da će to više nalikovati “na postzapadne međunarodne odnose”. Većina ljudi SAD, Europu, Kanadu i Australiju uzima zajedno. Oni su još uvijek jezgra teorije i istraživanja u području međunarodnih odnosa na koja se drugi pozivaju kad raspravljaju o regionalnim trendovima. Jedna od nekoliko studija o regionalizmu prešla je preko optužbe o “međunarodnim odnosima kao zapadnom projektu” pitajući se “zašto nema nikakve nezapadnjačke teorije iz područja međunarodnih odnosa” (Acharya i Buzan, 2007). Ti autori zaključuju da, na stupnju na kojem je teorija međunarodnih odnosa konstitutivna za stvarnost koju razmatra (što je pitanje), azijske države imaju velik interes da postanu dijelom igre – a također i ako želimo unaprijediti teoriju međunarodnih odnosa u cjelini. Predloženo je da IPSA osnuje “transkulturalno povjerenstvo za međunarodne odnose”.

No čak i u samoj jezgri “zapadne” regije ima znakova promjene. U Njemačkoj je, primjerice, možda na osnovi njezinih zapaženih nacionalnih interesa, općeprihvaćen sud da prevladavajuće vestfalske koncepcije državnosti nisu prikladne za spoznaju sadašnjih dalekosežnih procesa preobrazbe. Njemačka zajednica istraživača iz područja među-

narodnih odnosa razmišlja o “uklapanju granica” te discipline u smislu razvoja “znanosti o globalnome”, koja se nastoji udaljiti od “metodološkog nacionalizma”. Izneseno je mišljenje da bi IPSA trebala osnovati transkulturalno povjerenstvo za međunarodne odnose. Ipak, u najširem smislu, čini se da je zajednica znanstvenika koji se bave međunarodnim odnosima odbacila “velike rasprave” i primila se Kuhnove “normalne znanosti”, pri čemu je svaki istraživač “samouklopljen” u jedno od mnoštva postojećih teorijskih stajališta: realizam, marksizam, neoliberalni institucionalizam, novi liberalizam, englesku školu, konstruktivizam, kritičku teoriju, postmodernizam i feminizam (Reus-Smit i Snidal, 2008). U poglavlju u kojem se daje uvod u ta stajališta (Katzenstein/Sil) to se naziva “analitičkim eklekticismom”, koji se temelji na samosvjesno “agnostičkom metodološkom stavu”. Ipak, istraživanja orijentirana na probleme prevladavaju nad metodologizmom. Tim se trendovima može pridodati više subjektivistička orijentacija koja potvrđuje značaj aktera u međunarodnim odnosima te ima više razumijevanja za povijesnu sociologiju i normativnu teoriju.

## 6. Sažetak i zaključci: glavna potpodručja

Opći dojam koji se može steći iz glavnih referata i rasprava o glavnim potpodručjima na IPSA-inu montreal-skom skupu na temu “Nova teorijska i regionalna stajališta u međunarodnoj političkoj znanosti” jest da se ta disciplina u posljednjem desetljeću 20. stoljeća i u prvom desetljeću 21. stoljeća inkrementalno razvija. Stalno se provode nova istraživanja i razvijaju nove istraživačke tehnike. No glavni bi zaključak trebao biti da nije bilo velikih proboja, a

čak i značajne promjene do kojih je ipak došlo – primjerice, u empirijskoj kvantitativnoj metodologiji, upravljanju, teoriji elita i novom javnom upravljanju – sada se gorljivo osporavaju. Čini se da se politička znanost diljem svijeta još uvijek traži. Zapravo, izgleda da se ono što je rečeno o međunarodnim odnosima može primijeniti i na cjelokupnu politiku znanost: zajednica je odbacila “velike rasprave” i primila se Kuhnove “normalne znanosti”, pri čemu je svaki istraživač “samouklopljen” u jedno od mnoštva postojećih teorijskih stajališta. To se naziva “analitičkim eklekticismom”, koji se temelji na samosvjesno “agnostičkom metodološkom stavu”.

U posljednjim su desetljećima izučavanje i primjena različitih metodologija, osobito kvantitativnih, napravili velik skok naprijed. Stupanj sofisticirane kvantitativne analize “izvanredan” je, kao i njezina interpretacija. To potkrepljuju i dostignuća u normama i računalnim programima za prikupljanje, repliciranje i razmjenu skupova podataka s velikim brojem slučajeva. Postoji i golemo zanimanje za rješavanje problema dizajna istraživanja. Jedan je konkretan napredak ostvaren u novim višerazinskim modelima, koji omogućuju istraživačima da prijeđu granice pretpostavki o homogenosti procjenama i modeliranjem heterogenosti te povezivanjem mikroanalize i makroanalize, a to sve više potkrepljuju dojmive količine prikupljenih podataka. Ostali razvojni elementi obuhvaćaju: povratak istraživanjima koja su orijentirana na probleme, više subjektivistička orijentacija koja potvrđuje značaj aktera i veće uvažavanje povijesne sociologije i normativne teorije.

Postavlja se pitanje je li ta sve sofisticiranija metodološka analiza daleko od-

maknula disciplini ili nije. Nije li vrijeme za povratak političkoj znanosti kako bismo postigli sklad između teorije i mjera? Možda se prevelik naglasak stavlja na maksimiranje unutarnje valjanosti naših kvantitativnih modela nauštrb njihove izvanjske valjanosti i poopćivosti na svijet politike. Međutim čini se da svemu tom nagomilavanju kvantitativnih metodologija protuslovi, ili je možda bolji izraz “pruža protutežu”, najnovije kretanje prema većem prihvaćanju kvalitativnih istraživanja i priznanju potrebe za “više metoda”. Iste se teme ponavljaju u međunarodnim odnosima, gdje je jedna studija pokazala da se više od tri četvrtine članaka iz područja međunarodnih odnosa objavljenih u časopisu *American Political Science Review* između 1996. i 2006. godine ubrajalo u opće kategorije predstavljanja empirijskih rezultata, često formaliziranih. Nije bilo članaka s preskripcijama za javne politike. Međutim uočeno je da je to “čudna kombinacija američkog izolacionizma i hegemonije”, ili je možda samo riječ o *American Political Science Review*. U svakom slučaju, sada je, čak i među mnogim Amerikancima, prisutan trend udaljavanja od te manifestacije američkih međunarodnih odnosa i okretanja drugim međunarodnim časopisima, a možda i postzapadnim, čak i globalnim međunarodnim odnosima, koji pokazuju veće zanimanje za kvalitativna, normativna i povijesna istraživanja.

Nakon desetljeća intenzivnih studija teoretičari elita imaju neke prilično neugodne savjete za svoje sugrađane. Elite proizlaze iz činjenice da su u velikim kolektivima zajednički interesi prilično minimalni i da se moraju nadopunjavati autoritativnim odlukama. Teoretičari elita vjeruju da povijesne činjenice pokazuju kako nijedan tip elite nije kompa-

tibilan s idealom potpune demokracije. Dakle teorija elita uči da se zreo zagovornik demokracije uvijek mora pripremiti za politički poredak koji je daleko ispod ideala kako bi se izbjeglo katastrofalno izražavanje dogmatskih interesa. To zvuči kao konzervativan, funkcionalistički savjet. No katkad se vidom normalne oštine može više toga vidjeti bez ružičastih naočala. Ništa nas ne ometa da vidimo kako teoretičari elita uče da bi društva, kako bi se osnažila zbog neizbježnosti elita, trebala pridati pozornost njihovoj socijalizaciji i paziti na njihov uravnotežen pristup političkim resursima (Etzioni-Halevy, 1993). Ipak, nastojanja da se stvori opća teorija elita nisu bila previše uspješna. Uzročno povezivanje elita s glavnim pravilnostima u politici ostaje izvan domašaja. Nema prihvaćenog popisa uvjeta i načina na koje jedna elita zamjenjuje drugu. Političke interakcije između elita i neelitnog stanovništva mogu se samo pojedinačno registrirati. Ipak, premda teorija elita mnogima nije po ukusu, a predvidljivost je izvan domašaja, elite su središnji politički akteri.

Novi javni menadžment predlaže usvajanje privatnih tehnika upravljanja u uvjetima koji se tiču javnog sektora te ustupanje pojedinih poslova vanjskim izvođačima, privatizaciju i “dopuštanje menadžerima da upravljaju”. Reformisti novoga javnog menadžmenta stalno kritiziraju javnu službu zbog njezine krutosti, hijerarhije, formalnog autoriteta i pretjerane specijalizacije, čime se, kako oni tvrde, može objasniti neučinkovitost centraliziranih birokracija. Tvrdi se da je novi javni menadžment spas i prokletstvo javnog sektora zbog toga što zanemaruje potrebu za javnom odgovornošću i pokušava privatizirati ono što su u osnovi javne usluge. Možda će biti

sve važnije uvidjeti središnju ulogu javne birokracije, jer mnoge političke institucije gube dio svoje sposobnosti za javno upravljanje, a javni službenici postaju važniji ne samo za savjetovanje u kreiranju javnih politika nego i za stvaranje veza s različitim publikama za njihovu provedbu. To je jedan od paradoksalnih rezultata novog javnog menadžmenta koji je trebao postići da vlada bude više tržišno orijentirana, ali je istodobno potkopao autoritet političara.

Temeljna je ideja “javnog upravljanja” da postoji potreba za nekim oblikom kolektivnog odlučivanja koje bi vodilo društvo u cjelini u pogledu na cijeli niz vrijednosti i od strane cijelog niza aktera. Ta se definicija usko poklapa s onom koju daju teoretičari elita, no među njima nema nikakve poveznice. I jedni i drugi priznaju funkcionalnu potrebu za pružanjem vodstva. Glavna je razlika između *vlade (government)* i *javnog upravljanja (governance)* stupanj u kojem nevladini akteri – interesne skupine, korporacije – sudjeluju u tom procesu. Kritika javnog upravljanja izražava se četirima pitanjima: a) javno upravljanje ima mnogo značenja i moglo bi postati “praznom oznakom”; b) iznosi li se kakav teorijski argument ili je taj pojam izveden samo iz različitih opisa?; teško je uzeti ozbiljno pojam koji među različitim rukovodećim skupinama ne daje najistaknutije mjesto “vladi”; c) može se reći da je uključenost nevladinih tijela uvijek postojala; d) čini se da je geografski domet te rasprave ograničen na zapadne liberalne demokracije. Premda nas je pojam javnog upravljanja naveo na priznanje tog šireg političkog područja koje se mora organizirati, ono što je možda potrebno nije nova oznaka, nego bolji način teorijskog razmatranja procesa upravljanja koje se pita kako

se različiti elementi međusobno isprepleću. Individualistički zaokret u političkoj znanosti, koji se odražava i u biheviorističkom pristupu i u pristupu racionalnog izbora, skrenuo je pozornost s izlazne strane političkog sustava i sklon je zanemarivanju institucija i procesa. Zaokret u političkoj znanosti koji je uzrokovalo uvođenje koncepta javnog upravljanja vratio je tu disciplinu nekim od njezinih korijena u razmišljanju o sposobnosti javnog sektora da jasno usmjerava društvo. Iako se ta dva aspekta discipline – javne politike i ponašanje pojedinaca – zapravo više nadopunjavaju nego što konkuriraju jedan drugom, skloni su međusobnom zanemarivanju (specijalizacija?) ili pak tome da iziskuju prvenstvo jednog ili drugog.

Popis varijabli u analizi javnih politika – tipologije, područja javnih politika, komparacija, instrumenti javnih politika, zakonodavstvo, teme, diskurs i društveni čimbenici – postaje sve dulji, a naše razumijevanje sve složenije. No studijama javnih politika općenito opada važnost. Analitičari javnih politika smatraju se boljima u opisivanju procesa nego u objašnjenju njihovih ishoda. Iako se neki elementi u okviru općeg modela javnih politika oslanjaju na “*policy*-poduzetnike” i “zagovaračke koalicije”, taj je model općenito lišen živahnosti, sukoba i suprotstavljanja ideja kojima bi se trebale objasniti promjene.

Dakako, u ovom je dijelu izneseno mnogo drugih podrobnosti o novijem razvoju temeljnih područja političke znanosti. Međutim nijedno od tih područja nije prošlo bez fundamentalnih kritika. Osim toga ovdje imamo posla s činjenicama sociologije znanosti koje se, kako tvrdi Waever, temelje na prevlasti nacionalnih struktura disciplina, zaokupljenih vlastitim istraživačkim progra-



mima koji su odraz nacionalnih okolnosti i sklonih, u najmanju ruku, da i dalje ostanu zapadnjačke. I dalje je osnovni dojam da je riječ o međunarodnoj disciplini koja traga za svojom dušom.

Naveden je određen broj izazova koji utječu na političku znanost. Nalazimo se u situaciji da pokušavamo sustići svijet koji se mijenja. Novi nas problemi i činjenice stalno prisiljavaju na otvaranje novih vidika. Primjeri su: globalizacija, povećani društveni pluralizam, zahtjev za većom tolerancijom prema raznostima, bavljenje narodnim revolucijama i veći značaj civilnog društva. Čini se da se sve promijenilo i da politička teorija mora održati korak s time. Kako da u globaliziranom svijetu pomirimo jednakost i univerzalnost, zajednički identitet i nove partikularnosti? Kako da potaknemo žrtvovanje za opće dobro da bismo izgradili nove oblike solidarnosti? Teorija će se morati pozabaviti ponovnim otkrićem povijesti i religije. Opet ćemo biti prisiljeni da se zapitamo koji je smisao pojma univerzalnoga i regionalnoga i gdje su njegove granice. Možda su neke funkcije univerzalne čak i kada institucije to nisu. Čini se da postoji potražnja za snažnijom normativnom filozofijom. Ta će zagonетка razviti široku teoriju u svijetu kulturnih i lokalnih razlika, a možda i u situacijama u kojima ne postoje zajedničke liberalne vrijednosti. Sve one nove komunikacijske tehnologije zahtijevaju od političke znanosti da razmisli o tome kako se informiramo i kako drugima prenosimo informacije. Dvojba je političke teorije u tome što su problemi kojima se bavi uvijek određeni

na kombinacija normativnoga i empirijskoga ili "trebanja" i "bitka". To se dodatno komplicira novijom sklonošću prema pretjeranoj specijalizaciji (problem koji je ovdje nekoliko puta spomenut), a time i međusobnoj izolaciji normativnoga i empirijskoga. Suvremena bi se politička teorija trebala temeljiti na razgovoru između klasičnog i empirijskog pristupa, a ne na njihovoj međusobnoj izolaciji.

U odnosu na druga područja politička sociologija u mnogim zemljama propada, djelomice zato što se više ne usmjerava na velika pitanja društva (poznato Lipsetovo pitanje "zašto u Sjedinjenim Državama nema socijalizma?"), a dijelom zato što je postala agregat ideala koji gube iz vida širu makrosocijalnu sliku. Komparativna istraživanja imaju teškoća u poticanju kooperativnije analize i još uvijek objavljuju uglavnom studije s malim brojem slučajeva koje imaju ograničen komparativni domet. Teorija i istraživanja u području međunarodnih odnosa još su uvijek uglavnom "zapadni projekt". Zapravo je predloženo da IPSA osnuje "transkulturalno povjerenstvo za međunarodne odnose". No čak i unutar pojedinih dijelova središnje "zapadne" regije sve je jači dojam da su prevladavajuće vestfalske koncepcije državnosti neprikladne za spoznavanje sadašnjih dalekosežnih procesa preobrazbe. Dokazujući intenzitet zahtjeva za promjenom političke znanosti, nailazimo na neke napredne istraživače koji pozivaju na "uklanjanje granica" discipline u smislu razvoja "znanosti o globalnome" koja se nastoji udaljiti od "metodološkog nacionalizma".

*S engleskoga preveo  
Davor Stipetić*

## LITERATURA

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A. (1981) *Politicians and Bureaucrats in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Acharya, A., Buzan, B. (2007) Introduction: Why in there no non-Western international relations theory?, Conclusion: On the possibility of a non-Western IR theory in the Asia-Pacific. *Interantional Relations of the Asia-Pacific* 7 (3): 387-412, 427.438.
- Blondel, J., Inoguchi, T. (2006) *Political Cultures in Asia and Europe: Citizens, States and Societal Values*. New York: Routledge.
- Boot, M. (2003) *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*. New York: Basic Books.
- Doyle, M. (1997) *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism and socialism*. New York: Norton.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Etzioni-Halevy, E. (1993) *The Elite Connection*. Cambridge Polity Press.
- Femia, J. (2001) *Against the Masses: Varieties of Anti-democratic Thought Since the French Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferejohn, J., Rosenbluth, F. (2007) Comparative Judicial Politics, u: C. Boix, S. Stokes (ur.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administraion* 69 (1): 3-19.
- Kagan, R. (2007) *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*. New York: Vintage Books/Randam House.
- Katzenstein, P. J., Sil, R. (2004) Rethinking Asian Security: A Case for Analytical Eclecticism, in: J. J. Suh, P. J. Katzenstein, A. Carlson, ur. (2004) *Retin-king Security in East Asia*. New York: Routledge.
- Lindblom, C. E. (1965) *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- Lowi, T. J. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* 32 (4): 298-310.
- Pierre, J., Peters, G. B. (2001) *Governance, Politics, and the State*. Basingstoke: Palgrave.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, J. L., Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Reus-Smit, C., Snidal, D., ur. (2008) *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing Without the Government. *Political Studies* 44 (4): 652-677.
- Riker, W. H., Ordeshook, P. C. (1972) *Introduction to Positive Political Theory*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

- Russett, B. (1993) *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scruton, R. (2004) *The Need for Nations*. London: Civitas.
- Siegelman, L. (2006) The Co-evolution of American Political Science and the *American Political Science Review*. *American Political Science Review* 100 (4): 463-478.
- Simon, H. A. (1947) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Simon & Schuster.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2007) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave.
- Tilhonsen, S. (2003) *From Government to Governance*. Tampere: University of Tampere Press.
- Waever, O. (1998) The Sociology of a not so International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization* 52 (4): 687-727.
- Weber, M. (1946) *From Max Weber*. New York: Oxford University Books.
- Wildavsky, A. (1964) *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.